

A OTAN Pós-Praga: Aprendendo as lições de 11 de setembro de 2001

Michael Rühle

Traduzido da revista *Parameters*, verão de 2003

NÃO É EXAGERO observar que os últimos meses não têm sido favoráveis ao relacionamento transatlântico. Quando o Iraque virou notícia de primeira página, a comunidade transatlântica foi forçada a lidar com um assunto que ameaçava sobrepujá-la. Em consequência disso, o espírito da solidariedade transatlântica, manifestado de forma impressionante após os ataques do dia 11 de setembro de 2001, tem-se, rapidamente, esvaído. Os Estados Unidos estão desapontados com o que consideram ser apenas um apoio limitado por parte da Europa, relativo à guerra contra o terrorismo, e zombam das suas supostas “debilidades militares”. Por outro lado, os europeus se irritam com o que consideram ser uma fixação americana com as respostas militares e se ressentem da abordagem dos EUA, de casualmente ligar a guerra contra o terrorismo com assuntos tais como as armas de destruição em massa ou a mudança de regime no Iraque.

A OTAN, manifestação do relacionamento de segurança transatlântica, não poderia evitar ser afetada por tal discórdia. Apesar de o verdadeiro debate a respeito do Iraque ter ocorrido nos corredores da ONU e apesar de não ser esperado que a OTAN tivesse um papel ativo na guerra contra esse país, cedo ou tarde a Aliança do Atlântico iria sentir os efeitos daquele debate. Em fevereiro de 2003, um curto mas agonizante desacordo surgiu sobre a oportunidade para o planejamento da defesa da Turquia, no caso de guerra contra o Iraque. Apenas alguns Aliados concordaram que o início do planejamento da OTAN deveria depender da evolução dos acontecimentos na ONU. Assim, por quase duas semanas, a OTAN pareceu estar bloqueada. O que ajudou a pôr um fim à crise e evitou qualquer dano permanente foi o fato de o desacordo ser sobre a escolha da oportunidade e não sobre o conteúdo. Como o Secretário General da OTAN, General Lord Robertson, observou, em seu relatório pessoal sobre a

crise, a Aliança havia recebido um golpe acima, e não abaixo, da linha d’água.

A curta crise dentro da OTAN, e a prolongada crise com o Iraque demonstraram que a comunidade do Atlântico ainda não se ajustou, completamente, ao ambiente de segurança pós 11 de setembro de 2001, nem em termos políticos, nem institucionais. No entanto, devemos resistir à tentação de julgar uma Aliança estratégica de longo prazo pelas ocorrências táticas de curto prazo. O atual enfoque sobre o Iraque e seus descontentes ofusca o fato que a OTAN já entrou em um processo de adaptação pós 11 de setembro que irá ajudar a vencer os grandes problemas expostos pela crise do Iraque na Europa e através do Atlântico.

O Novo Debate Transatlântico: 1990 Revisto

O debate atual relativo à segurança transatlântica, é, essencialmente, aquele que não houve há pouco mais de dez anos, quando terminou a Guerra Fria. Naquela época, uma discussão fundamental sobre o futuro do relacionamento transatlântico parecia inevitável. Mas foi adiada. Existiam demasiados problemas decorrentes da Guerra Fria, que não haviam sido solucionados. A comunidade transatlântica não podia deixar de dar atenção à tarefa comum que ainda tinha: a resolução dos problemas deixados pela Guerra Fria. Isso implicava nos seguintes desafios:

- Aceitar de bom grado as novas democracias das Europas Central e Oriental, que cobiçavam sua parte da Europa, incluindo sua dimensão Atlântica na OTAN.
- Associar a Rússia que, em certo sentido, era tanto um velho império quanto um novo Estado, ainda incerta de sua vocação européia.
- Abordar os conflitos nos Balcãs, que burlavam a idéia da Europa ser uma área de paz e valores compartilhados.

Esses desafios exigiam que a Europa e a América do Norte trabalhassem em conjunto. Assim, a OTAN buscou a cooperação das Europas Central e Oriental, por meio de sua política de parceria e por intermédio de sua própria expansão. A Aliança também desempenhou um importante papel para associar a Rússia à OTAN e assim, à nova Europa. Finalmente, a OTAN teve também um papel importante na pacificação dos Balcãs, com o seu engajamento militar.

Porém, essa impressionante demonstração de unidade transatlântica não podia esconder o fato que, eventualmente, o relacionamento existente entre os dois lados do Atlântico estava destinado a mudar. Já em 1991, a Guerra do Golfo levantou a dúvida sobre se a OTAN continuava alinhada com a agenda de segurança dos EUA após a Guerra Fria. Nesse conflito, que ocorreu “fora da área” e foi combatido por “uma coalizão de dispostos”, a OTAN teve apenas um papel de apoio. Também no início da década de 90, a União Européia começou a manifestar a ambição de se tornar um ator militar em seu próprio direito, levantando a questão do futuro da OTAN. A ambigüidade inicial dos EUA, com relação à intervenção humanitária nos Balcãs, sinalizou uma profunda incerteza sobre como o país veria o seu futuro papel relativo ao continente europeu. Mesmo assim, e apesar dessas mudanças, um grande debate sobre o futuro dos relacionamentos transatlânticos não ocorreu. Os que se encontravam dos dois lados do Atlântico não queriam que ocorresse. Aliás, fizeram bem em evitá-lo e em acompanhar a situação.

O Novo Ambiente de Segurança: Forçando a OTAN ao extremo?

Contudo, após 11 de setembro de 2001, um debate fundamental a respeito do futuro relacionamento da segurança transatlântica não podia mais ser evitado. As mudanças no ambiente de segurança internacional tinham se tornado demasiado fundamentais para permitir que se continuasse com a rotina normal. Tanto o relacionamento transatlântico, em geral, como a OTAN, em particular, tiveram que se conscientizar que o período inicial pós-Guerra Fria já havia passado e que uma nova era, ainda indefinida, estava começando. Em particular, três mudanças sobressaem:

- A primeira relaciona-se às novas ameaças de terrorismo e armas de destruição em massa. Estas ameaças surgem de fora da Europa. Naturalmente, desviam a atenção dos EUA do Velho Continente para a Ásia Central e o Oriente Médio. Mas o afastamento da Europa também significa um afastamento da OTAN, uma instituição que depende seriamente da liderança dos EUA.

- A segunda mudança concerne as estratégias para responder às novas ameaças. Em termos práticos, uma resposta eficaz pode exigir uma equipe diferente e uma abordagem distinta da que a OTAN é capaz de produzir. O

Afganistão foi o primeiro exemplo desse caso. Também, a OTAN pode ser alienada por coalizões *ad hoc* de estados mais capazes e talvez mais dispostos do que os antigos aliados da OTAN. Além do mais, a OTAN pode também se desviar do curso devido à percepção de que sua cultura consensual de processo decisório é demasiado lenta e letárgica para produzir resultados em tempo hábil.

- A terceira mudança refere-se às capacidades militares necessárias para responder às novas ameaças. Resposta rápida, projeção de força e proteção contra armas de destruição em massa são as mais importantes — preci-

A Conferência de Praga, em novembro de 2002, tornar-se-ia a melhor oportunidade para a OTAN progredir em todas três direções. Inicialmente anunciada como uma “Conferência de Ampliação”, a idéia de tornar a admissão de novos membros o único enfoque da reunião foi abandonada depois de 11 de setembro. Todos os Aliados concordavam que a ampliação da OTAN seria um passo histórico, consolidando a Europa como uma área de segurança única, do Atlântico até o Mar Negro e do Báltico até os Balcãs.

samente as áreas nas quais os EUA estão cada vez mais fortes e onde as forças européias, legadas da Guerra Fria, são fracas. Como resultado, os impulsos unilaterais dos EUA estão fortalecidos e os europeus notam que qualquer influência que esperavam poder exercer sobre Washington vai flutuando Potomac abaixo.

Em resumo, em 12 de setembro de 2001 um novo debate sobre o futuro do relacionamento de segurança transatlântico havia se tornado inevitável. Evitá-lo novamente, como ocorreu durante os primeiros anos da década de 90, não era opção, menos agora que a Europa aparentava ter “sossegado”. A OTAN tinha que encarar o debate de frente, mesmo que isto significasse, para usar o termo de John Foster Dulles, uma “agonizante reavaliação” do valor desta Aliança de 54 anos.

Continuidades: A Longa Conexão Transatlântica

Apesar da necessidade fundamental de uma mudança, a OTAN pode executar esta reavaliação de seus relacionamentos internos com bastante autoconfiança. Afinal, o 11 de setembro não mudou tudo. Apesar de algumas afirmações americanas de que a Europa estava “lentamente desaparecendo no espelho retrovisor dos EUA”, existe uma conexão transatlântica que se tornou tão forte que não é fácil ignorar.

Primeiro, a estabilidade européia continua a ser de suma importância para os interesses estratégicos dos EUA. A consolidação da Europa como área democrática, integrada, e orientada para o comércio, continua a ser um objetivo importante da política de segurança dos EUA. Somente pela OTAN, suporte central que legitima o poder dos EUA na Europa, podem os EUA ter um papel de liderança na busca desse objetivo estratégico. Assim sendo, não é provável que os EUA queiram abandonar esse papel. De fato, muitos críticos da Europa, nos EUA, ainda não entenderam o fato que, tanto o crescimento da OTAN como a guerra contra o terrorismo, aumentaram a imersão americana nos assuntos de segurança européias.

Mesmo antes da Conferência de Praga, o papel da OTAN no combate contra o terrorismo estava sendo definido por dois eventos sem precedentes. O primeiro foi a invocação do Artigo 5 no dia 12 de setembro de 2001. Ao concordar que um ataque terrorista executado por um ator não estatal, deveria acionar a obrigação coletiva de autodefesa da OTAN, a Aliança, efetivamente, comprometeu-se com a idéia de tornar o combate contra o terrorismo uma missão permanente dessa organização.

Consequentemente, não há nenhuma força política significativa nos EUA defendendo uma retirada da Europa.

Segundo, os europeus continuam a ser os principais aliados estratégicos dos EUA. Essa declaração não exclui um maior interesse americano em outras regiões, nem é contrariada pelo surgimento de mais amplas “coalizões de dispostos”, do tipo da que foi formada na campanha afegã. As capacidades militares da Europa são menores que as dos EUA, mas, na escala global, estão em segundo lugar. Portanto, apesar de o debate que precedeu a guerra contra o Iraque parecer indicar o contrário, é somente na Europa que os EUA encontram muitos países predispostos a trabalharem com eles. Na Ásia, em contraste, os EUA terão que continuar a depender de relacionamentos bilaterais com países, política e culturalmente, bem diferentes. Resumindo, se os EUA querem continuar a ser o poder predominante global, terão que continuar a ser também um “poder europeu”.

Terceiro, os EUA continuam sendo os mais importantes aliados da Europa. Continuam também a ter um papel singular dentro do relacionamento transatlântico, tanto no gerenciamento de crises políticas como na construção de coalizões militares, na Europa, (os Balcãs, por exemplo) e em outras partes do mundo (o Golfo Pérsico, por exemplo). Este singular papel americano é amplamente

aceito pelos europeus, apesar do criticismo ritual na Europa sobre a postura de arrogância ou intimidação dos EUA. Tal como ocorre nos EUA, não há nenhuma força política importante na Europa que defenda uma retirada americana de lá. Pelo contrário, com a Europa Central e Oriental reunindo-se à comunidade de nações do Atlântico por meio da expansão da OTAN, o número de países defendendo uma forte presença americana na Europa tem aumentado.

Ligando a Continuidade com a Mudança: Três Direções da Reforma da OTAN.

Se as mudanças e continuidades citadas acima forem levadas em conta, surge um retrato bastante claro de três principais direções para a reforma da OTAN. Primeiro, a OTAN deve encontrar um novo equilíbrio entre as suas tradicionais missões na Europa e as novas ameaças globais, tais como o terrorismo e as armas de destruição em massa. Segundo, deve adquirir as capacidades militares para cumprir suas novas missões. Finalmente, deve aprender a reagir com rapidez e flexibilidade aos novos desafios.

A Conferência de Praga, em novembro de 2002, tornar-se-ia a melhor oportunidade para a OTAN progredir em todas três direções. Inicialmente anunciada como uma “Conferência de Ampliação”, a idéia de tornar a admissão de novos membros o único enfoque da reunião foi abandonada depois de 11 de setembro. Todos os Aliados concordavam que a ampliação da OTAN seria um passo histórico, consolidando a Europa como uma área de segurança única, do Atlântico até o Mar Negro e do Báltico até os Balcãs. Porém, havia temores extensos que os EUA pudessem perder interesse na Aliança, caso a reunião em Praga apenas se limitasse a emitir convites para atrair novos membros. Em consequência, o encontro foi renomeado de “Conferência da Transformação”.

As Novas Missões da OTAN e o Fim da Síndrome “Fora da Área”.

A primeira mudança fundamental, à qual aludimos, é que a OTAN deve adotar as novas missões de combater o terrorismo e de enfrentar a ameaça das armas de destruição em massa. Este é um imperativo impelido pelos instintos de sobrevivência da OTAN e pelas mudanças no ambiente estratégico. Se a OTAN fosse incapaz ou recusasse tais missões, ficaria completamente afastada da agenda de segurança dos EUA. Isto não apenas selaria seu destino como uma instituição vibrante, mas também desproveria a comunidade transatlântica de um importante catalisador para resolver diferenças em outras áreas. Acima de tudo, marginalizaria a instituição que ainda é a mais eficiente facilitadora de coalizões militares no mundo.



NATO

Vista geral da Conferência do Conselho Russo da OTAN (NATO Russia Council —NRC Conference) sobre o papel do Militar no Combate Contra o Terrorismo patrocinado pelo Ministério de Defesa da Rússia.

Mesmo antes da Conferência de Praga, o papel da OTAN no combate contra o terrorismo estava sendo definido por dois eventos sem precedentes. O primeiro foi a invocação do Artigo 5 no dia 12 de setembro de 2001. Ao concordar que um ataque terrorista executado por um ator não estatal, deveria acionar a obrigação coletiva de autodefesa da OTAN, a Aliança, efetivamente, comprometeu-se com a idéia de tornar o combate contra o terrorismo uma missão permanente dessa organização. Essa ampliação do significado da autodefesa coletiva foi complementada pelo segundo precedente: o desdobramento de forças de muitas das nações participantes da OTAN no Afeganistão. Isto, efetivamente, marcou o fim do debate “fora da área” da OTAN, que, como expressou o Embaixador francês junto à instituição, desmoronou com as Torres Gêmeas do *World Trade Center*.

A Conferência de Praga também definiu o papel da OTAN no combate contra o terrorismo com o desenvolvimento de um conceito militar contra o mesmo, de capacidades militares específicas para implementar esta nova missão, de um acordo para um Plano de Ação em Parceria contra o terrorismo e a disposição declarada de agir em apoio à comunidade internacional. A definição da OTAN, em Praga, como o ponto focal de qualquer resposta multinacional militar contra o terrorismo, recebeu bastante credibilidade com o acordo que forneceu planejamento e apoio da OTAN, à Alemanha e aos Países Baixos, quando estes assumiram o comando da Força

Internacional de Assistência e Segurança (*International Security Assistance Force — ISAF*) no Afeganistão. A discussão que surgiu, sobre se a própria OTAN deveria comandar a *ISAF*, indica que esta evolução tem o poten-

O segundo grande elemento da reforma da OTAN encontra-se nas suas capacidades militares. Durante vários anos, a prioridade dentro da Aliança tinha sido a de melhorar o “Pilar Europeu”. Este processo baseava-se na necessidade de dar à Europa mais poder militar para poder cuidar de suas próprias regiões. Implicitamente, também baseava-se na eventual diminuição do papel dos EUA, em futuros cenários de gerenciamento de crises na Europa. Porém, a “europanização” não é suficiente para assegurar a segurança transatlântica, como a campanha no Afeganistão e o 11 de setembro demonstraram.

cial significativo de induzir a OTAN a aceitar um novo papel, fora da área tradicional euroatlântica.

Uma atitude similar foi adotada com respeito à ameaça imposta pela proliferação de armas de destruição em massa e seus sistemas de lançamento. Antes de 11 de setembro, os esforços da OTAN para combater esta ameaça aparenta-

vam ser apenas um resultado de impulso. Países não aliados com os EUA tinham levantado dúvidas a respeito de se dar importância a este assunto, mas o aceitaram como um item da agenda, em parte para acomodar aos EUA. A Conferência de Praga apresentou uma situação completamente diferente. As várias iniciativas sobre defesas contra armas nucleares, biológicas e químicas (*QBN*), identificaram um consenso transatlântico bem maior sobre a necessidade de se enfrentar este desafio. Tecnicamente, estas iniciativas, que vão desde capacidades aprimoradas de detecção ao desenvolvimento do Protótipo do Laboratório Analítico Desdobrável para QBN (*Prototype Deployable NBC Analytical Laboratory*), podem não parecer tão espetaculares, mas a sua importância imediata está na arena política. Indicam uma conscientização aprimorada sobre uma ameaça comum e a determinação de não permitir que o tema das armas de destruição em massa se torne um obstáculo transatlântico de grandes proporções. Isso foi ainda mais evidenciado com o acordo para iniciar um estudo da praticabilidade de um novo sistema de Defesa Contra Mísseis da OTAN, para examinar diferentes opções para a proteção do território, das forças, e dos centros de população da Aliança, contra o espectro total das ameaças dos mísseis.

Estas decisões, tomadas antes e durante a Conferência de Praga, puseram a OTAN mais uma vez no caminho certo. Reclamando um papel distinto no combate contra o terrorismo e dando maior importância aos assuntos relacionados com as armas de destruição em massa, a OTAN realinhou a sua agenda com o ambiente estratégico pós 11 de setembro e com as duas preocupações principais dos EUA relativas à segurança.

A Reforma Militar da OTAN: Transpondo as Lacunas das Capacidades

O segundo grande elemento da reforma da OTAN encontra-se nas suas capacidades militares. Durante vários anos, a prioridade dentro da Aliança tinha sido a de melhorar o “Pilar Europeu”. Este processo baseava-se na necessidade de dar à Europa mais poder militar para poder cuidar de suas próprias regiões. Implicitamente, também baseava-se na eventual diminuição do papel dos EUA, em futuros cenários de gerenciamento de crises na Europa. Porém, a “europização” não é suficiente para assegurar a segurança transatlântica, como a campanha no Afeganistão e o 11 de setembro demonstraram. Os eventos de 11 de setembro mostraram, sem sombra de dúvida, que a capacidade de cooperar militarmente com os EUA deve continuar a ser uma das prioridades europeias.

Isso não diminui o raciocínio estratégico por uma Política de Defesa e Segurança Européia (*European Security and Defense Policy — ESDP*), dentro da União Européia. No entanto, se os países da UE se concentrarem apenas em adquirir capacidades autônomas, irão, necessariamente, se

concentrar na aquisição de capacidades para conflitos de baixa e média intensidade. Isso levaria a uma divisão de trabalho indesejada por ambos os lados do Atlântico, onde os EUA combateriam enquanto os europeus “lavariam a louça”, como categorizou um observador francês. Politicamente, essa situação seria insustentável, tanto nos EUA como na UE. Algumas nações da UE sempre irão querer lutar ao lado dos EUA, assim exercendo mais influência sobre a estratégia americana (evitando também o estigma de “lavar a louça”). Resumindo, a Europa deve ter visão além da *ESDP* e tentar se manter a par com os EUA.

A Conferência de Praga deixou muito claro que esse raciocínio foi compreendido. Em linha com a necessidade de aprimorar a habilidade da OTAN para a projeção de força, a Aliança pôs em andamento uma reforma de sua estrutura de comando, o que resultará em comandos mais orientados, funcionalmente. Outra importante decisão da Conferência foi a adoção da proposta americana de criar uma Força de Resposta Rápida da OTAN (*NATO Response Force*). Isso não apenas demonstrou a disposição da OTAN em se adaptar à necessidade de ações militares mais rápidas, mas é também um catalisador para ajudar os europeus a acelerarem a sua transformação de força e um sinal da contínua disposição americana para considerar a Aliança como importante ferramenta militar.

A realização mais importante da Conferência nesta área pode ter sido o Compromisso das Capacidades de Praga (*Prague Capabilities Commitment*). Os Aliados, individualmente, tomaram compromissos políticos específicos para aprimorar as suas capacidades em certas áreas importantes das modernas operações militares. Uma vez totalmente implementados, esses compromissos quadruplicarão o número de aeronaves de dimensões avantajadas na Europa; estabelecerão uma reserva centralizada de aeronaves de reabastecimento ar-ar até que exista a disponibilidade de maior número de novos aviões-tanque; assegurarão que a maioria das forças desdobráveis de alta prontidão da OTAN tenham equipamento para a defesa química, radiológica, biológica e nuclear; e aumentarão consideravelmente os estoques de munições não americanas dirigidas de precisão, lançadas por meio aéreo.

Estes compromissos marcam um ponto de mudança na transformação das capacidades de defesa dos Aliados. Se as nações aderirem a estes compromissos, tanto a OTAN como a UE terão dado um importante passo à frente para satisfazerem as necessidades do século XXI. O fracasso na implementação dessas decisões prejudicaria seriamente o relacionamento transatlântico, já que confirmaria certas dúvidas americanas sobre a seriedade das intenções de seus aliados europeus. Também representaria um grande empecilho para a própria Europa, cobrindo de incerteza o futuro da Política de Defesa e Segurança Européia. Por todos estes motivos, o Compromisso das Capacidades de Praga tem que triunfar.



NATO

Um começo cedo (0630) para as equipes de desembarque na praia durante o Exercício Northern Light 03.

A Reforma Interna da OTAN: Almejando uma Organização mais Dinâmica

A terceira área da reforma da Aliança se refere à própria organização. Os métodos administrativos da OTAN devem refletir as necessidades impostas pelo novo ambiente estratégico. Embora a Aliança em breve terá 26 membros, os métodos administrativos da organização continuam praticamente iguais aos dos usados a partir de 1950 quando os membros eram apenas 12. Mesmo se as acusações americanas, que a campanha de Kosovo foi uma “guerra via conselho”, forem um mito urbano, está clara a necessidade de uma mudança. À medida que a OTAN aumenta o número de membros e sua área de influência, uma reavaliação de seus métodos administrativos não pode ser ignorada. Na verdade, a OTAN precisa ser menos burocrática e mais flexível.

Passando praticamente despercebida pelo público em geral, a Conferência de Praga deu um grande passo nessa direção. Líderes de estados e governos concordaram em reduzir os números dos comitês (atualmente 467) em 30 por cento. Mais decisões serão encaminhadas aos comitês subordinados, deixando mais tempo para a discussão de assuntos estratégicos na sala do Conselho do Atlântico Norte. Os procedimentos para as reuniões ministeriais foram atualizados também, sacrificando a formalidade para poder ganhar tempo para intercâmbios mais substanciais. Com o tempo, estas mudanças deverão levar a uma diferente cultura administrativa dentro da Aliança.

Mas, outras mudanças podem estar à espreita no futuro próximo. Por exemplo, pode-se imaginar acordos onde as nações contribuindo com tropas gerenciam uma operação e decidem os objetivos, enquanto que o Conselho do Atlântico Norte se limita a prover uma direção estraté-

Como resultante de qualquer reunião, não se podia esperar que a Conferência de Praga resolvesse todos os problemas da Aliança. A crise subsequente do Iraque demonstrou que o relacionamento transatlântico sofre de dilemas estruturais que não podem ser resolvidos com simples soluções institucionais. Por exemplo, muita da divergência transatlântica sobre o Iraque surgiu do simples mas poderoso fato que, desde 11 de setembro de 2001, os EUA têm permanecido em estado de guerra, psicologicamente, enquanto que a Europa, não.

gica generalizada. Este modelo, que lembra o “comitê de contribuintes” da UE, pode ser visto por alguns como um assalto à venerada regra do consenso. Não é necessário que assim o seja. Claramente, a possibilidade do “voto majoritário” na OTAN está fora da questão.

A necessidade de consenso não apenas gera pressão para

chegar a um acordo, mas também provê os países com o freio de emergência que vem a ser o veto — uma opção que assegura, particularmente aos países pequenos, que não podem ser forçados a se submeterem aos aliados maiores e mais fortes. Porém, uma modificação da cultura administrativa da OTAN que inclua a possibilidade de se criarem coalizões flexíveis, ou que inclua a possibilidade da “abstenção construtiva”, aparenta ser não apenas possível, mas indispensável.

Similarmente, a idéia da OTAN agir, de vez em quando, como caixa de ferramentas, (uma fonte que provê às coalizões dos dispostos, capacidades específicas) chegou para ficar. Mesmo que a noção de uma Aliança caixa-de-ferramentas realmente contrarie a auto-percepção da OTAN como uma organização coesa, tipo todos-por-um, um-por-todos, resistir a ela pode se revelar inútil. Ao invés de combater este conceito, pode haver chegado a hora de examinar como essa abordagem “caixa-de-ferramentas” pode ser conciliada com a necessidade contínua da coesão política. A antiga disposição da OTAN em apoiar a UE no gerenciamento de crises é uma ilustração de até que ponto isso pode funcionar bem — porque o uso, por parte da UE, dos recursos da OTAN é nada menos que uma coalizão de dispostos aproveitando-se da caixa de ferramentas da OTAN.

A OTAN, desta forma aprimorada, poderia oferecer uma gama de capacidades para lidar com outra gama de desafios. Mesmo no caso de preempção, que exige a rápida tomada de decisão em assunto potencialmente controverso, não se deve presumir, a priori, que a OTAN seja demasiada desajeitada para executar. Quanto mais os Aliados absorvem a enormidade das implicações relacionadas ao novo ambiente estratégico, mais poderão perceber a necessidade de respostas rápidas. No entanto, não se deve menosprezar as dificuldades legais que rodeiam qualquer estratégia que possa envolver a preempção. Essas dificuldades se originam, em grande parte, do fato que o atual sistema legal internacional não foi criado para lidar com cenários de terroristas usando armas de destruição em massa. Com o passar do tempo, isto pode mudar. De qualquer forma, como os Aliados puderam demonstrar na campanha de Kosovo, são perfeitamente capazes de agirem dentro de uma área legal duvidosa — responsabilizando-se — caso as alternativas aparentem ser piores.

Conclusão: Situações não concluídas, mas...

A missão da OTAN após 11 de setembro foi complicada por três dilemas inter-relacionados. Primeiro, não

havia um consenso sólido a respeito de como lidar com as novas ameaças. Segundo, os EUA sentiram que os europeus simplesmente não possuíam capacidades suficientes úteis que justificassem a intervenção da OTAN para reuni-las. Finalmente, algumas autoridades em Washington consideravam a OTAN como uma organização demasiado tediosa e enfadonha para sujeitar a política americana à mesma.

A Conferência de Praga, em novembro de 2002, demonstrou que a OTAN estava assimilando as lições dos ataques de 11 de setembro de 2001, e suas conseqüências. A Aliança mostrou um consenso transatlântico emergente de como lidar com as novas ameaças; colocou em andamento um processo que deverá resultar em mais relevantes capacidades européias, e iniciou uma reforma ampla dos métodos administrativos da OTAN. A organização havia provado poder se adaptar para enfrentar graves problemas de última hora.

Como resultante de qualquer reunião, não se podia esperar que a Conferência de Praga resolvesse todos os problemas da Aliança. A crise subsequente do Iraque demonstrou que o relacionamento transatlântico sofre de dilemas estruturais que não podem ser resolvidos com simples soluções institucionais. Por exemplo, muita da divergência transatlântica sobre o Iraque surgiu do simples mas poderoso fato que, desde 11 de setembro de 2001, os EUA têm permanecido em estado de guerra, psicologicamente, enquanto que a Europa, não. Assim, americanos e europeus continuarão, quase certamente, a discutir as origens do terrorismo e as ações que devem ser executadas contra ele. Tampouco haverá concordância completa nas percepções das ameaças relativas às armas de destruição em massa. Os europeus não compartilham da urgência americana em agir contra proliferações de um “eixo do mal” nem da tendência americana de menosprezar a dissuasão como impraticável. Além disso, as assimetrias em capacidades militares perdurarão, mesmo que os europeus cumpram com as promessas do Compromisso das Capacidades de Praga ao pé da letra.

A Conferência de Praga teve, de qualquer forma, grande significado. Enviou uma mensagem clara que, independentemente de desacordos em assuntos individuais, o trabalho em equipe continua a ser a opção preferida em ambos os lados do Atlântico. Na medida em que o relacionamento transatlântico entra outra era de transição fundamental, a Conferência da OTAN em Praga demonstrou que as bases institucionais deste relacionamento continuam sólidas. **MR**

Michael Rühle é Chefe do Setor de Planejamento Político e Discursos da Divisão de Assuntos Políticos da OTAN, em Bruxelas. As idéias expressadas neste artigo são as do autor e não necessariamente representantes das da Organização do Tratado do Atlântico Norte, da Escola de Guerra do Exército dos EUA, nem de outra agência oficial qualquer. O autor agradece a James Appathurai e a Rad van den Akker por seus comentários e sugestões.